

VU Research Portal

Redelijke wetsuitleg en strafrechtelijke aansprakelijkheid

Borgers, M.J.

published in

Ars aequi

2008

document version

Publisher's PDF, also known as Version of record

[Link to publication in VU Research Portal](#)

citation for published version (APA)

Borgers, M. J. (2008). Redelijke wetsuitleg en strafrechtelijke aansprakelijkheid. *Ars aequi*, 57(3), 229-236.

General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal ?

Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

E-mail address:

vuresearchportal.ub@vu.nl

Redelijke wetsuitleg en strafrechtelijke aansprakelijkheid

Prof. mr. M.J. Borgers

HR 16 juni 2007, LJN: BA0426, NJ 2007, 347 (Koster, Van Dorst en De Hullu; A-G Knigge)

Inleiding

De hier besproken uitspraak van de Hoge Raad heeft betrekking op een vervolging wegens overtreding van artikel 12 lid 1 Natuurbeschermingswet (oud).¹ Deze bepaling luidt als volgt: ‘Het is verboden zonder vergunning van Onze Minister of in strijd met bij zodanige vergunning gestelde voorwaarden handelingen te verrichten, te doen verrichten of te gedogen, die schadelijk zijn voor het natuurschoon of voor de natuurwetenschappelijke betekenis van een beschermd natuurmonument of die een beschermd natuurmonument ontsieren.’ De verdachte, de eigenaar van een glastuinbouwcomplex, zou deze bepaling hebben overtreden door gebruik te maken van zogeheten assimilatieverlichting. In de afgegeven vergunning werd het gebruik van assimilatieverlichting alleen toegestaan op grond van een (goedgekeurd) lichtplan, maar dat lichtplan ontbrak. Assimilatieverlichting is een vorm van kunstverlichting die een aanvulling vormt op het zonlicht en die dus wordt gebruikt wanneer het buiten donker is. Assimilatieverlichting kan leiden tot lichtvervuiling, doordat in kassengebieden ’s avonds en ’s nachts continu een lichtgloed zichtbaar is.

De kern van het debat in deze strafzaak draait om de uitleg van artikel 12 lid 1 Natuurbeschermingswet (oud), in het geval de vergunningsvoorwaarden niet in acht worden genomen. Volstaat voor het aannemen van strafrechtelijke aansprakelijkheid dat de rechter constateert dat de verdachte in strijd met de vergunningsvoorwaarden handelingen heeft verricht, doen verrichten of gedoogd? Of moet *daarnaast* door de rechter (zelfstandig) worden vastgesteld dat het handelingen betreft ‘die schadelijk zijn voor het natuurschoon of voor de natuurwetenschappelijke betekenis van een beschermd natuurmonument of die een beschermd natuurmonument ontsieren’? De reikwijdte van de strafrechtelijke aansprakelijkheid op grond van artikel 12 lid 1 Natuurbeschermingswet (oud) is in het laatste geval aanmerkelijk beperkter. Een letterlijke

lezing van deze bepaling duidt erop dat het gaat om twee cumulatieve eisen. De Hoge Raad komt echter, evenals A-G Knigge, tot een andere slotsom. Op grond van een redelijke wetsuitleg, die mede wordt gebaseerd op wethistorische en teleologische argumenten, beslist de Hoge Raad dat de enkele overtreding van één of meer vergunningsvoorwaarden reeds een strafbaar feit in de zin van artikel 12 lid 1 Natuurbeschermingswet (oud) oplevert.

Wat deze uitspraak zo interessant maakt, is niet zozeer de uitkomst – de betekenis die de Hoge Raad geeft aan artikel 12 lid 1 Natuurbeschermingswet (oud) – maar veeleer de weg die naar die uitkomst leidt. Opmerkelijk is namelijk dat de Hoge Raad zich bedient van ‘een redelijke wetsuitleg’ die als resultaat heeft dat er mindere strenge eisen aan de strafbaarheid worden gesteld dan op grond van de tekst van de wet lijken te gelden. In het licht van het (materieelrechtelijke) legaliteitsbeginsel is dat geenszins vanzelfsprekend. In de noot werk ik deze stelling nader uit. Daaraan voorafgaand worden de belangrijkste passages uit de conclusie van A-G Knigge en van het arrest van de Hoge Raad weergegeven.

Weergave van enkele passages uit de conclusie van de A-G²

‘10. De tenlastelegging is afgestemd op het in casu toepasselijke art. 12 lid 1 Natuurbeschermingswet. Derhalve zullen de daarin voorkomende begrippen uitgelegd moeten worden overeenkomstig de betekenis die deze begrippen in genoemd artikellid hebben. Dit artikellid luidde als volgt:

‘Het is verboden zonder vergunning van Onze Minister of in strijd met bij zodanige vergunning gestelde voorwaarden handelingen te verrichten, te doen verrichten of te gedogen, die schadelijk zijn voor het natuurschoon of voor de natuurwetenschappelijke betekenis van een beschermd natuurmonument of die een beschermd natuurmonument ontsieren.’

11. Letterlijk gelezen houdt het artikellid in dat handelen in strijd met de aan een verleende vergunning verbonden voorwaarden alleen verboden is als dat handelen schadelijk is voor kort gezegd het na-

1 Met ingang van 1 oktober 2005 is de Natuurbeschermingswet (geheel) vervallen. In de plaats daarvan is de Natuurbeschermingswet 1998

gekomen. Art. 12 lid 1 Natuurbeschermingswet (oud) is in gewijzigde vorm opgevolgd door art. 16 lid 1 Natuurbeschermingswet 1998.

2 Met weglating van de daarin opgenomen voetnoten.

tuurschoon. De vraag is uiteraard of het artikellid zo letterlijk moet worden gelezen. Het resultaat is namelijk op zijn zachtst gezegd wonderlijk. Indien handelen in strijd met de gestelde voorwaarden niet als zodanig verboden zou zijn, is het verlenen van een vergunning onder voorwaarden vanuit een oogpunt van wetshandhaving een hachelijke zaak. Als geen vergunning is verleend, geldt namelijk al dat schadelijk handelen verboden is. Wanneer dergelijk schadelijk handelen onder voorwaarden wordt toegestaan, zou - als het artikellid letterlijk moet worden gelezen - de bewijslast worden verlegd en verzaamd. Bewezen moet dan immers niet worden dat het oorspronkelijke handelen (waarvoor vergunning is verleend) schadelijk is, maar dat het overtreden van de desbetreffende voorwaarde schadelijk is. Dat zou wel eens een stuk moeilijker kunnen blijken te zijn.

12. De ratio legis verzet zich kortom tegen letterlijke lezing. Ook de (summiere) wetsgeschiedenis van de Natuurbeschermingswet biedt voor een dergelijke lezing geen steun. Uit niets blijkt dat de wetgever destijds (in 1967) de consequenties van de wettekst, indien letterlijk genomen, heeft voorzien en gewild.

13. In dit verband is een vergelijking met art. 16 lid 1 Natuurbeschermingswet 1998, dat voor art. 12 lid 1 Natuurbeschermingswet in de plaats is gekomen, wellicht niet ondiensig. Het nieuwe artikellid luidt: “Het is verboden zonder vergunning van gedeputeerde staten of, ten aanzien van handelingen als bedoeld in het zesde lid, van Onze Minister, in een beschermd natuurmonument handelingen te verrichten, te doen verrichten of te gedogen, die schadelijk kunnen zijn voor het natuurschoon, voor de natuurwetenschappelijke betekenis van het beschermd natuurmonument of voor dieren of planten in het beschermd natuurmonument of die het beschermd natuurmonument ontsieren, dan wel in strijd met de bij een vergunning gestelde voorschriften of beperkingen handelingen te verrichten, te doen verrichten of te gedogen.”

14. Een in het oog springend verschil in redactie met de oude bepaling is, dat handelen in strijd met vergunningsvoorschriften na “dan wel” apart en als zodanig wordt verboden. Uit de toelichting bij deze in een laat stadium van de totstandkomingsgeschiedenis van de Natuurbeschermingswet 1998 doorgevoerde verandering kan niet worden afgeleid dat is beoogd inhoudelijk af te wijken van hetgeen verboden was onder art. 12 lid 1 Natuurbeschermingswet. Aanvankelijk was gekozen voor een systeem van limitatief opgesomde schadelijke handelingen. Daarvan werd later teruggekomen. De MvA vermeldt in dit verband: “Daarom stel ik voor bij nota van wijziging een artikel op te nemen, analoog aan art. 12 van de huidige wet.” Deze nieuwe bepaling (toen nog vervat in art. 36) verschilde op het hier bedoelde punt nog niet van art. 12 Natuurbeschermingswet. Pas bij Tweede nota van wijziging kreeg de bepaling haar huidige redactie. Daarbij werd de overtreding van vergunningsvoorwaarden en pasant, zonder enige toelichting, aan het slot van de bepaling afzonderlijk verboden. Meer dan een redactionele verbetering lijkt de wetgever met deze verandering dus niet te hebben beoogd.

15. Op grond van het voorgaande is derhalve goed te verdedigen dat handelen in strijd met vergunningsvoorwaarden in art. 12 lid 1 Natuurbeschermingswet als zodanig wordt verboden, dus ongeacht of dat handelen schadelijk is voor de daarin opgesomde belangen. Duidelijk moge zijn dat de middelen, als deze uitleg van de wet wordt gevolgd, niet tot cassatie zullen kunnen leiden.

16. Nu is ook een iets andere uitleg van de wet mogelijk, die meer recht doet aan de letterlijke tekst van bedoeld art. 12 lid 1, maar – zeg ik er meteen maar bij – praktisch gesproken op hetzelfde neerkomt. In die uitleg levert een overtreding van de vergunningsvoorwaarden per definitie een handelen op dat schadelijk is voor de in genoemd artikellid opgesomde belangen. Het bewijs dat het handelen schadelijk is, is dan gegeven met het bewijs dat de vergunningsvoorwaarden zijn overtreden.

17. De redenering die tot deze alternatieve wetsuitleg leidt, begint bij de uitleg van het begrip “schadelijk”. Dat begrip kan bezwaar-

lijk aldus uitgelegd worden, dat een handeling eerst dan schadelijk genoemd kan worden, als vaststaat dat die handeling schade veroorzaakt. Dat namelijk kan doorgaans eerst achteraf met zekerheid worden vastgesteld. En een uitleg die meebrengt dat eerst tegen bepaald handelen kan worden opgetreden als de (mogelijk onherstelbare) schade reeds is aangericht, staat haaks op het doel van de wet, namelijk het behoud van natuurmonumenten en dus het voorkomen van schade. “Schadelijk” is het handelen daarom reeds als er een (niet te verwaarlozen) kans of risico bestaat dat dat handelen schade toebrengt aan de bedoelde belangen.

18. Of een dergelijk risico bestaat zal beoordeeld moeten worden op basis van de kennis en het inzicht die men vooraf heeft. Het is daarom niet onlogisch om bepaald handelen voorshands - in afwachting van nader onderzoek waaruit het tegendeel zou kunnen blijken - schadelijk te achten. Toegespitst op de onderhavige zaak betekent dit dat het niet ongerijmd is om assimilatieverlichting als schadelijk aan te merken zolang een (op basis van een nader onderzoek naar de risico's opgesteld) lichtplan ontbreekt.

19. De tweede stap in de redenering knoopt aan bij het doel en karakter van vergunningsvoorwaarden. Aan het verlenen van een vergunning kunnen de daartoe bevoegde bestuurlijke autoriteiten (in casu de Minister) voorwaarden verbinden indien en voor zover die voorwaarden redelijkerwijs noodzakelijk zijn ter bescherming van de belangen waarvoor de desbetreffende wettelijke regeling in het leven is geroepen (in casu het natuurschoon). Het oordeel dat het stellen van een bepaalde voorwaarde redelijkerwijs noodzakelijk is, komt daarbij primair toe aan de vergunningverlenende autoriteit. Tegen dat oordeel kan de aanvrager van de vergunning bezwaar en beroep aantekenen, maar als dat niet geschiedt (of als de administratieve rechtsgang op “niets” uitloopt), brengt het leerstuk van de formele rechtskracht van bestuursbesluiten naar mijn mening mee dat ten aanzien van de vergunningaanvrager vaststaat dat handelen in strijd met de vergunningsvoorwaarden schadelijk is voor de door de wet beschermde belangen.

20. Het kan er mijns inziens voor gehouden worden dat dit de gedachtegang is die aan de redactie van art. 12 lid 1 Natuurbeschermingswet ten grondslag ligt. Dat betekent dat het artikellid mijns inziens aldus moet worden uitgelegd, dat het overtreden van een vergunningsvoorwaarde geacht moet worden schadelijk te zijn voor één of meer van de in dat artikellid genoemde belangen.

Weergave van de overwegingen van de Hoge Raad

‘3.4. Het hier toepasselijke art. 12 Natuurbeschermingswet luidt:

“1. Het is verboden zonder vergunning van Onze Minister of in strijd met bij zodanige vergunning gestelde voorwaarden handelingen te verrichten, te doen verrichten of te gedogen, die schadelijk zijn voor het natuurschoon of voor de natuurwetenschappelijke betekenis van een beschermd natuurmonument of die een beschermd natuurmonument ontsieren.

2. Als schadelijk voor het natuurschoon of voor de natuurwetenschappelijke betekenis van een beschermd natuurmonument worden in ieder geval aangemerkt handelingen, die de in de beschikking tot aanwijzing genoemde wezenlijke kenmerken van een beschermd natuurmonument aantasten.

3. Geen vergunning is vereist voor handelingen, welke zijn voorzien in een beheersplan als bedoeld in art. 14.”

3.5. Een redelijke wetsuitleg brengt, mede in het licht van de door de Advocaat-Generaal in zijn aan dit arrest gehechte conclusie onder 12-14 weergegeven wetsgeschiedenis, mee dat een gedraging die in strijd is met een vergunningsvoorwaarde als bedoeld in art. 12, eerste lid, Natuurbeschermingswet moet worden aangemerkt als een in dit artikel strafbaar gestelde gedraging. Deze uitleg strookt met de strekking van de Natuurbeschermingswet, te weten de bescherming van het natuurschoon en in het bijzonder de natuurwetenschappelijke betekenis van een beschermd natuurmonument.

3.6. Gelet hierop en in aanmerking genomen dat de gebezigde bewijsmiddelen inhouden dat de verdachte in strijd met de vergunningsvoorwaarden assimilatiebelichting heeft toegepast, getuigt 's Hofs oordeel dat de verdachte aldus handelingen heeft verricht die in strijd zijn met art. 12 Natuurbeschermingswet, niet van een onjuiste rechtsopvatting. Dat oordeel behoefde geen nadere motivering.'

Noot

1 Uit het materieelrechtelijke legaliteitsbeginsel, dat is neergelegd in artikel 1 lid 1 Sr en artikel 16 Grondwet, vloeit voort dat strafrechtelijke aansprakelijkheid alleen kan worden aangenomen op grond van een wettelijke strafbepaling. Op deze wijze bedient het legaliteitsbeginsel (onder andere) de rechtszekerheid. Aan de hand van de wet moet de burger kunnen nagaan in welke gevallen een gedraging tot strafrechtelijke aansprakelijkheid zal leiden.³ Bij de afbakening van de delictsomschrijving met het oog op deze rechtszekerheid moet in het oog worden gehouden dat de tekst van de wet niet altijd even duidelijk is en daarom in meerdere of mindere mate nadere uitleg behoeft. Het wordt algemeen aanvaard dat de tekst van de wet mede betekenis krijgt in samenhang met de wetsgeschiedenis, het systeem van de wet en het doel en de strekking van de wet. Dat is op zichzelf niet in strijd met het legaliteitsbeginsel.⁴ Vanuit het oogpunt van rechtszekerheid pleegt in de doctrine de beperking te worden gesteld dat aan de wet niet een al te ruime uitleg mag worden gegeven. Een dergelijke uitleg zal in de regel voor de burger niet of lastig voorzienbaar zijn. Daarom wordt in het strafrecht veelal als stelregel gehanteerd dat de rechter wettelijke bepalingen die strekken tot het strafbaar stellen van zekere gedragingen, restrictief moet uitleggen. Een extensieve interpretatie is niet bij voorbaat uitgesloten, maar een dergelijk ruime uitleg van de wet moet op degelijke argumenten rusten en (daarmee) ook voorzienbaar zijn.⁵

De Hoge Raad pleegt een enigszins andere invulling te geven aan de grenzen van de interpretatievrijheid van de strafrechter dan in de zojuist schetsmatig weergegeven heersende leer in de doctrine. Het gaat daarbij om een

gradueel verschil in benadering. De Hoge Raad kent op zichzelf belangrijke waarde toe aan de rechtszekerheid en onderstreept het belang van duidelijk geformuleerde strafbaarstellingen. Dat kan aanleiding geven tot een restrictieve uitleg.⁶ Tegelijkertijd gunt de Hoge Raad, mede in het belang van een effectieve strafrechtspleging,⁷ de strafrechter een betrekkelijk grote vrijheid om uitleg te geven aan de tekst van een wettelijke verbodsbepaling en beschouwt hij het materieelrechtelijke legaliteitsbeginsel niet snel als een beletsel voor een ruime of extensieve uitleg van die bepaling.⁸ Dit vertaalt zich onder andere daarin dat van de burger wordt verlangd dat hij tot op zekere hoogte rekening houdt met het feit dat in de rechtspraak een nadere invulling pleegt te worden gegeven aan de wet. Of anders gezegd: wie een gedraging stelt die mogelijk onder het bereik van een strafbaarstelling valt, bevindt zich in de gevarenzone en draagt het risico dat die strafbaarstelling ruim wordt uitgelegd. Die benadering blijkt vooral uit de rechtspraak over rechtsdwaling (dat wil zeggen: afwezigheid van schuld wegens verontschuldigbare onbewustheid ten aanzien van de ongeoorloofde aard van de gedraging).⁹ Wie zich met succes op rechtsdwaling wil beroepen, moet eigenlijk voorafgaand aan het strafbare handelen deskundig advies hebben ingewonnen over de betekenis van de desbetreffende wettelijke bepaling en overeenkomstig dat advies hebben gehandeld.¹⁰ In deze context heeft de eis van voorzienbaarheid vooral betekenis op individueel niveau. In hoeverre heeft *deze* verdachte kunnen en moeten voorzien dat hij strafbaar zou handelen? Een scherpe grens tussen enerzijds gevallen waarin een vage of onduidelijke formulering van een wettelijke bepaling reeds noopt tot een restrictieve interpretatie en anderzijds gevallen waarin een ruime interpretatie wordt toegelaten en de mogelijk onredelijke consequenties daarvan aan de hand van de criteria een beroep op rechtsdwaling – voorzover dat leerstuk daartoe ruimte biedt – kunnen worden opgevangen, valt in dit kader overigens niet te trekken.

2 Met deze korte – maar uiteraard niet allesomvattende¹¹ – beschrijving van de heersende leer in de literatuur en van de lijn in de rechtspraak van de Hoge Raad

3 Of de burger dat ook altijd doet, is een andere vraag. Vgl. de relativerende kanttekeningen van K. Rozemond, *De methode van het materiële strafrecht*, Nijmegen: Ars Aequi Libri 2006, p. 21-25.

4 Dit is fraai verwoord door Groenhuijsen en Knigge: 'Het legaliteitsbeginsel brengt voor de rechter mee dat hij zich aan de wet moet houden. Wat de wet inhoudt is echter een kwestie van rechtsvinding.' Zie M.S. Groenhuijsen & G. Knigge, 'Afronding en verantwoording. Algemeen deel', in: M.S. Groenhuijsen & G. Knigge (red.), *Afronding en verantwoording. Eindrapport onderzoeksproject Strafvordering 2001*, Deventer: Kluwer 2004, p. 35.

5 Zie onder andere C. Kelk, *Studieboek materieel strafrecht*, Deventer: Kluwer 2005, p. 93-103, en J. de Hullu, *Materieel strafrecht*, Deventer: Kluwer 2006, p. 94-103. Hierbij moet worden aangetekend dat Kelk terughoudender is in de acceptatie van extensieve interpretatie dan De Hullu. In deze

literatuur komt ook de betekenis van art. 7 EVRM aan bod, in het bijzonder de betekenis van EHRM 22 november 1995, *NJ* 1997, 1, m.nt. Kn, voor het Nederlandse recht. Vgl. voorts P. Rijpkema, *Rechtsrecht*, Den Haag: BJu 2001, p. 206-209, P.A.M. Mevis, *Capita strafrecht*, Nijmegen: Ars Aequi Libri 2006, p. 174-175, en Rozemond 2006, p. 29-32. Zie specifiek over art. 16 Grondwet T. Kooijmans, in: G. Leenknecht e.a. (red.), *de Grondwet: een artikelsgewijs commentaar*, Nijmegen: WLP 2008 (te verschijnen).

6 Zie bijvoorbeeld HR 2 december 1997, *NJ* 1998, 306, waarin de Hoge Raad spreekt van 'de geboden restrictieve uitleg van bepalingen die een strafbaarstelling inhouden'. Vgl. ook HR 28 februari 1989, *NJ* 1989, 658, m.nt. 'tH, en HR 7 januari 1997, *NJ* 1997, 361, m.nt. 'tH.

7 Onder deze noemer vallen verschillende, hier niet nader te bespreken gezichtspunten. Vgl. De Hullu

2006, p. 91-92.

8 In het kader van deze annotatie volsta ik ter onderbouwing van de hoofdtekst met een verwijzing naar twee voorbeelden: HR 31 oktober 2000, *NJ* 2001, 14 (uitvoerig besproken en geanalyseerd door M.S. Groenhuijsen & F.G.H. Kristen, 'Het Bestimmtheitsgebot bepaald', *DD* 2001, p. 330-346), en HR 6 februari 2001, *NJ* 2001, 498, met een zeer kritische noot van Mevis (ook besproken door B. de Wilde, 'Geoorloofde interpretatie of schending van het legaliteitsbeginsel?', *DD* 2001, p. 1160-1168).

9 Vgl. onder andere HR 24 december 2002, *NJ* 2003, 167, m.nt. Sch, en HR 9 maart 2004, *NJ* 2004, 675, m.nt. P.M.e. en R. de Lange.

10 Zie nader De Hullu 2006, p. 345-348.

11 Zie voor diepgaande beschouwingen onder andere de bijdragen aan P.C. Bogert & T. Kooijmans (red.), *Over de grens van het legaliteitsbeginsel*, Deventer: Gouda Quint 2000.

in het achterhoofd wordt duidelijk dat de beslissing in de weergegeven uitspraak aanleiding kan geven tot discussie. Wanneer men kijkt naar de tekst van artikel 12 lid 1 Natuurbeschermingswet (oud), lijkt deze op het eerste gezicht helder te zijn en niet of nauwelijks nadere uitleg te behoeven. De tekst van de wet suggereert op zijn minst dat de wetgever de zinsnede ‘die schadelijk zijn voor het natuurschoon *et cetera*’ relevant en beslissend heeft geacht voor het al dan niet aannemen van strafrechtelijke aansprakelijkheid.¹² Zou dit anders zijn, dan had de wetgever eenvoudig kunnen volstaan met het strafbaar stellen van handelingen in strijd met de vergunningsvoorwaarden. Hier tegenover zou men kunnen stellen dat de zinsnede ‘die schadelijk zijn voor het natuurschoon *et cetera*’ niet als een beperkende, maar als een uitbreidende bijvoeglijke bijzin moet worden opgevat.¹³ Dat impliceert dat handelingen in strijd met vergunningsvoorwaarden per definitie schadelijk zijn, waarmee de genoemde zinsnede geen zelfstandige betekenis heeft voor de strafbaarheid. Bij deze uitleg kan echter ook weer een vraagteken worden geplaatst. Artikel 12 lid 1 Natuurbeschermingswet (oud) ziet namelijk mede op het ‘zonder vergunning’ verrichten, doen verrichten of gedogen van handelingen. Indien men de zinsnede ‘die schadelijk zijn voor het natuurschoon *et cetera*’ als een uitbreidende bijvoeglijke bijzin opvat, heeft die zinsnede geen beperkende werking ten aanzien van handelingen die zonder vergunning worden verricht. Dat zou een niet-afgebakende strafbaarstelling opleveren, omdat dan elke denkbare handeling die zonder vergunning wordt verricht onder de delictsomschrijving valt, ongeacht of die handeling als schadelijk heeft te gelden. Deze korte tekstuele analyse van artikel 12 lid 1 Natuurbeschermingswet (oud) leidt tot de conclusie dat de tekst van de wet suggereert dat de zinsnede ‘die schadelijk zijn voor het natuurschoon *et cetera*’ een zelfstandige voorwaarde voor strafbaarheid inhoudt, zij het dat enige twijfel daarover wel mogelijk is. Indachtig de stelregel uit de doctrine dat de strafrechter de tekst van strafbaarstellingen restrictief uitlegt, lijkt de keuze voor de hand te liggen om de tekst van artikel 2 lid 1 Natuurbeschermingswet (oud) restrictief uit te leggen, zodat moet worden aangenomen dat in deze bepaling twee cumulatieve eisen worden gesteld.¹⁴ De Hoge Raad kiest evenwel voor een ruimere uitleg van de strafbaarstelling op grond van een redelijke wetsuitleg, die mede wordt gebaseerd op de wetsgeschiedenis van artikel 12 lid 1 Natuurbeschermingswet (oud)

en de strekking van die wet. De Hoge Raad acht zich daarmee niet gehouden tot een restrictieve interpretatie.

Op het eerste gezicht kan men deze uitspraak zien als een bevestiging van de bestaande lijn van de rechtspraak van de Hoge Raad, waarin de strafrechter een betrekkelijk ruime interpretatievrijheid geniet. Niettemin kunnen er, zo zal ik in deze annotatie beargumenteren, een aantal vraagtekens worden geplaatst bij de beslissing van de Hoge Raad. Mijn kanttekeningen houden verband met het beroep van de Hoge Raad op een redelijke wetsuitleg, de inbedding van die wetsuitleg in de wetsgeschiedenis en de strekking van de wet, alsmede de verhouding tot het materieelrechtelijke legaliteitsbeginsel. In het navolgende ga ik allereerst in op de betekenis van ‘redelijke wetsuitleg’ en het gebruik daarvan binnen de strafrechtspraak (onder 3 en 4). Aansluitend bespreek en analyseer ik de argumentatie van de Hoge Raad en die van A-G Knigge (onder 5 en 6). Aan het eind keer ik terug naar de onder 1 geschetste opvattingen over de betekenis van het materieelrechtelijke legaliteitsbeginsel voor de interpretatievrijheid van de strafrechter (onder 7).

3 In de literatuur over rechterlijke interpretatiemethoden wordt doorgaans ‘redelijke wetsuitleg’ – men spreekt ook wel van ‘redelijke wetstoepassing’ – niet als afzonderlijke of zelfstandige wijze van wetsuitleg aangemerkt.¹⁵ Dat is niet verwonderlijk, want op de keper beschouwd is redelijke wetsuitleg niets anders dan het uitspreken van een machtswoord. De rechter zegt in feite dat het redelijk is om een bepaalde uitleg te hanteren, zonder dat daarmee een (nader) inhoudelijk argument wordt gegeven. Weliswaar geeft de rechter met het invoeren van een redelijke wetsuitleg aan dat het resultaat waar hij toe komt, naar zijn mening een zekere evidentie heeft,¹⁶ toch is de overtuigingskracht van een beroep op redelijke wetsuitleg dubieus. Niemand zal tegen een redelijke uitleg zijn (want dat zou betekenen dat men liever een onredelijke uitleg ziet), maar in het midden wordt gehouden wat in het concrete geval nu zo redelijk is aan de slotsom waar de rechter toe komt. Hiermee is niet gezegd dat aan een beroep op redelijke wetsuitleg nimmer argumenten ten grondslag liggen. Vaak kan op de één of andere wijze – bijvoorbeeld aan de hand van de overige overwegingen van de rechter – worden beredeneerd welke onderliggende argumenten een rol hebben gespeeld bij het bereiken van de uit-

12 Strikt genomen kan art. 12 lid 1 Natuurbeschermingswet (oud) zelf niet als strafbaarstelling worden aangemerkt. Het schenden van deze verbodsbepaling levert een economisch delict op, vgl. (het toenmalige) art. 1a, sub 2, WED.

13 Daarvoor pleit dat voorafgaand aan ‘die’ een komma is geplaatst. Vgl. de website van de Nederlandse Taalunie, taaladvies.net/taal/advies/vraag/459/.

14 Vgl. M.S. Groenhuijsen & F.P.E. Wiemans, *Van electriciteit naar computercriminaliteit*, Arnhem: Gouda Quint 1989, p. 109. Zij betogen dat bij redelijke twijfel over de betekenis van begrippen

in een strafbepaling voor een restrictieve uitleg moet worden gekozen. Zo ook Kelk 2005, p. 97, en, zij het minder stellig, De Hullu 2006, p. 102.

15 Zie voor wat betreft de algemene rechtsvindingsliteratuur bijvoorbeeld Asser-Vranken, *Algemeen deel* **, Zwolle: Tjeenk Willink 1995, p. 75-140, C.E. Smith, *Regels van rechtsvinding*, Den Haag: BJu 2007, p. 156-164, en T. Groenewegen, *Wetsinterpretatie en rechtsvorming*, Den Haag: BJu 2006, p. 79-186. In die lijn ook De Hullu 2006, p. 95, 97, die de redelijke wetsuitleg alleen aanstipt in het kader van grammaticale en rationele of teleologische interpretatie. In P.W. Brouwer e.a.,

Recht, een introductie, Den Haag: BJu 2004, p. 618-620, wordt de redelijke wetsuitleg afzonderlijk besproken in een opsomming van interpretatiemethoden, zonder dat de wijze van uitleg daarmee ‘zonder meer’ als interpretatiemethode wordt aangeduid. J.A. Pontier, *Rechtsvinding*, Nijmegen: Ars Aequi Libri 1998, p. 44-46, noemt de redelijke wetsuitleg als afzonderlijke rechtsvindingstechniek, zij het wel een techniek die pas in aanmerking komt wanneer de rechter op grond van de gangbare interpretatiemethoden niet tot een oordeel kan komen.

16 Vgl. Pontier 1998, p. 44.

komst.¹⁷ In dat geval is een beroep op redelijke wetsuitleg geen inhoudsloze, maar veeleer een – in meer of mindere mate – verhullende wijze van rechterlijk argumenteren, waarmee impliciet andere mogelijke uitkomsten terzijde worden geschoven.

Redelijke wetsuitleg staat niet altijd op zichzelf, maar wordt soms ingeroepen in combinatie met argumenten die voortvloeien uit (andere) rechterlijke interpretatiemethoden, zoals de wetshistorische of teleologische. In een dergelijk geval zal de wetsgeschiedenis of het doel van de wettelijke bepaling niet heel duidelijk of dwingend een bepaalde uitkomst dicteren, anders zou een beroep op redelijke wetsuitleg niet nodig zijn. Redelijke wetsuitleg betekent in deze gevallen dat de rechter *verder* gaat in de richting waarin de wetsgeschiedenis of het doel van de bepaling volgens hem reeds wijst. Ook nu kunnen impliciet allerhande pragmatische redenen een rol spelen. De keuze voor een uitleg in lijn met de wetsgeschiedenis of het doel van een wettelijke regeling kan immers juist redelijk worden bevonden omdat daarmee het meest wenselijke gevolg wordt bereikt.¹⁸

4 De wijze waarop in de strafrechtspraak wordt omgesprongen met een beroep op redelijke wetsuitleg (of redelijke wetstoepassing), sluit op zich goed aan bij de algemene schets in de literatuur van de betekenis van de redelijke wetsuitleg voor de rechterlijke rechtsvinding. Voor zover het gaat om het al dan niet aannemen van strafrechtelijke aansprakelijkheid, laat de rechtspraak van de Hoge Raad het volgende beeld zien.¹⁹ Allereerst kan worden geconstateerd dat een beroep op redelijke wetsuitleg vaak,²⁰ maar niet altijd,²¹ naar voren komt in combinatie met een beroep op wetshistorische of wetssystematische argumenten. Ten tweede blijkt dat met een beroep op redelijke wetsuitleg uiteenlopende resultaten kunnen worden bereikt, in die zin dat redelijke wetsuitleg zowel een beperkend als een uitbreidend effect op de omvang van de strafrechtelijke aansprakelijkheid kan hebben.²² Daarmee bedoel ik allereerst dat in sommige gevallen de redelijke wetsuitleg ertoe leidt dat de rechter komt tot een beperktere aansprakelijkheid dan uit de woorden van de wet lijkt voort te vloeien.²³ Een voorbeeld daarvan is een uitspraak van de Hoge Raad waarin de redelijke wets-

uitleg in stelling wordt gebracht om te voorkomen dat de aanvaarding van een erfenis die (mede) uit misdaadgeld bestaat, zonder meer tot strafbaarheid wegens witwassen zou leiden, ook al staat de tekst van de wet (en de wetsgeschiedenis) daar niet aan in de weg.²⁴ In andere gevallen gebeurt het omgekeerde: het beroep op een redelijke wetsuitleg leidt tot een uitleg van in de wet voorkomende termen die (iets) ruimer is dan op grond van een letterlijke lezing zou mogen worden verwacht.²⁵ Zo suggereert de tekst van artikel 31a Wet toezicht effectenverkeer (oud) dat het 'verrichten' van een transactie iets anders is dan het 'bewerkstelligen' van een transactie, maar een redelijke wetsuitleg brengt, in het licht van de wetsgeschiedenis, met zich dat beide begrippen inhoudelijk een behoorlijke overlap vertonen.²⁶ Een ouder voorbeeld betreft een redelijke wetsuitleg die ertoe strekt om een nogal beperkte definitie van 'hennep' niet door te laten werken in de (toenmalige) strafbaarstelling van het aanwezig hebben van hash, teneinde te voorkomen dat deze strafbaarstelling nauwelijks meer toepassing zou kunnen vinden.²⁷ Ook de hier besproken uitspraak kan men aanmerken als voorbeeld waarin het beroep op een redelijke wetsuitleg een uitbreidend effect heeft. Letterlijke lezing van artikel 12 lid 1 Natuurbeschermingswet (oud) suggereert immers dat twee cumulatieve eisen voor strafbaarheid gelden, terwijl de Hoge Raad desondanks niet kiest voor een restrictieve uitleg. In weer andere gevallen is het, juist omdat de woorden van de wet weinig duidelijkheid verschaffen, eigenlijk niet te zeggen of de redelijke wetsuitleg tot een beperktere of ruimere aansprakelijkheid leidt.²⁸ Overziet men dit pallet, dan mag duidelijk zijn dat de gevallen waarin de strafrechter met een redelijke wetsuitleg kiest voor een interpretatie met een uitbreidend effect, in het licht van het materieelrechtelijke legaliteitsbeginsel het meest in het oog springen. Wordt in dergelijke gevallen de grens van de interpretatievrijheid van de strafrecht niet bereikt? Aan de hand van de uitspraak over artikel 12 lid 1 Natuurbeschermingswet (oud) werk ik die vraag nader uit.

5 In de hier besproken uitspraak staat de redelijke wetsuitleg niet op zichzelf, maar wordt deze in verband gebracht met de wetsgeschiedenis van artikel 12 lid 1 Natuurbeschermingswet (oud) en de strekking

17 Vgl. Brouwer e.a. 2004, p. 618: 'Wie zich op redelijke wetsuitleg beroept, maakt er aanspraak op dat er goede redenen zijn die de uitleg ondersteunen. Welke redenen dit zijn, blijkt niet uit de verwijzing naar de redelijkheid, maar moet blijken uit de context.' Zie voorts Pontier 1998, p. 46.

18 Vgl. Brouwer e.a. 2004, p. 618, en Groenewegen 2006, p. 182-186.

19 Het navolgende is gebaseerd op een beperkt onderzoek naar de rechtspraak zoals deze is opgenomen in de digitale versie van de Nederlandse Jurisprudentie (Kluwer databank; bevat de jaargangen vanaf 1965) alsmede de rechtspraak die is opgenomen in de databank van *www.rechtspraak.nl*.

20 HR 29 februari 1972, *NJ* 1972, 347, HR 15 april 1975, *NJ* 1975, 274, HR 10 april 1979, *NJ* 1979,

420, HR 20 mei 1997, *NJ* 1997, 630, HR 21 november 2000, *NJ* 2001, 29, HR 16 januari 2001, *NJ* 2001, 379, m.nt. JdH, HR 3 juli 2001, *NJ* 2001, 554, HR 12 november 2002, *NJ* 2003, 594, HR 12 november 2002, LJN: ZD8068, en HR 3 juni 2003, LJN: AF5087. Afzonderlijk moet worden vermeld HR 28 september 2004, *NJ* 2004, 683, waarin de redelijke wetstoepassing een rol speelt om een passage uit de wetsgeschiedenis nader uit te leggen. In HR 5 september 2006, *NJ* 2006, 612, m.nt. M.J. Borgers, leidt redelijke wetsuitleg tot een zekere bijstelling van hetgeen in de wetsgeschiedenis nog strafbaar wordt geacht.

21 HR 18 november 1997, *NJ* 1998, 225, m.nt. JdH, en HR 31 oktober 2000, *NJ* 2001, 14.

22 Zo ook De Hullu 2006, p. 97.

23 HR 15 april 1975, *NJ* 1975, 274, HR 20 mei 1997, *NJ* 1997, 630, en HR 5 september 2006, *NJ* 2006, 612, m.nt. M.J. Borgers.

24 HR 5 september 2006, *NJ* 2006, 612, m.nt. M.J. Borgers.

25 HR 29 februari 1972, *NJ* 1972, 347, HR 10 april 1979, *NJ* 1979, 420, HR 21 november 2000, *NJ* 2001, 49, HR 3 juli 2001, *NJ* 2001, 554, HR 12 november 2002, *NJ* 2003, 594, HR 12 november 2002, LJN: ZD8068, en HR 3 juni 2003, LJN: AF5087.

26 HR 3 juni 2003, LJN: AF5087.

27 HR 29 februari 1972, *NJ* 1972, 347.

28 HR 18 november 1997, *NJ* 1998, 225, m.nt. JdH, HR 31 oktober 2000, *NJ* 2001, 14, HR 16 januari 2001, *NJ* 2001, 379, m.nt. JdH, en HR 28 september 2004, *NJ* 2004, 683.

van die wet. Kennelijk wil de Hoge Raad met de redelijke wetsuitleg verder gaan in de richting waarin de wetsgeschiedenis en het doel van de wet wijst. Impliciet neemt de Hoge Raad hiermee aan dat artikel 12 lid 1 Natuurbeschermingswet (oud) nadere uitleg behoeft en dus dat de tekst van deze bepaling op zichzelf niet reeds voldoende duidelijk is.

De Hoge Raad besteedt nauwelijks woorden aan de inhoud van de wetsgeschiedenis, maar volstaat met een verwijzing naar de conclusie van A-G Knigge. Daarin wordt over de wetsgeschiedenis van artikel 12 lid 1 Natuurbeschermingswet (oud) opgemerkt dat geenszins blijkt dat de wetgever heeft beoogd twee cumulatieve eisen te stellen voor strafbaarheid. Wie een blik werpt op de desbetreffende parlementaire stukken, kan echter met evenveel recht beweren dat uit niets blijkt dat de wetgever *niet* twee cumulatieve eisen heeft willen stellen. In de wetsgeschiedenis worden over deze kwestie eenvoudig geen relevante opmerkingen gemaakt.²⁹ Knigge wijst voorts op de wetsgeschiedenis van de opvolger van artikel 12 lid 1 Natuurbeschermingswet (oud). In deze opvolger – artikel 16 lid 1 Natuurbeschermingswet 1998 – wordt wel klip en klaar de enkele overtreding van vergunningsvoorwaarden strafbaar gesteld.³⁰ Uit de wetsgeschiedenis van deze nieuwe bepaling kan volgens Knigge ‘(...) niet worden afgeleid dat is beoogd inhoudelijk af te wijken van hetgeen verboden was onder artikel 12 lid 1 Natuurbeschermingswet.’³¹ Met andere woorden: de duidelijke redactie van artikel 16 lid 1 Natuurbeschermingswet 1998 weerspiegelt de inhoud en strekking van artikel 12 lid 1 Natuurbeschermingswet (oud). Uit de wetsgeschiedenis blijkt echter niet méér dan dat het verschil tussen de tekst van beide bepalingen berust op ‘een redactionele aanpassing’.³² Een inhoudelijke reden voor die aanpassing wordt daarbij niet (duidelijk) gegeven. Welke gedachte ten grondslag ligt aan die aanpassing, blijft onduidelijk. Bovendien mag niet uit het oog worden verloren dat met een ogenschijnlijk kleine aanpassing van een zinsconstructie de betekenis van de tekst wel degelijk kan wijzigen. Of anders gezegd: de grens tussen een verduidelijking en een wijziging is niet scherp te trekken. Hooguit kan men stellen dat de uitleg van artikel 12 lid 1 Natuurbeschermingswet (oud) waar de Hoge Raad voor kiest, in overeenstemming is met hetgeen de wetgever tegenwoordig strafbaar heeft willen laten zijn. Dat zegt wellicht iets over de wenselijkheid van de beslissing van de Hoge Raad, maar het is iets anders dan het duiden van de betekenis die door de wetgever bij de totstandkoming aan artikel 12 lid 1 Natuurbeschermingswet (oud) is toegekend.

De Hoge Raad beroept zich voorts op de strekking van de (oude) Natuurbeschermingswet, waarbij in lijn met de tekst van artikel 12 lid 1 Natuurbeschermingswet (oud) wordt gerefereerd aan ‘de bescherming van het natuurschoon en in het bijzonder de natuurwetenschappelijke betekenis van een beschermd natuurmonument’. Wat die strekking zou zeggen over de precieze betekenis van artikel 12 lid 1 Natuurbeschermingswet (oud) laat de Hoge Raad verder in het midden. Dat is onbevredigend, want een lezing van artikel 12 lid 1 Natuurbeschermingswet (oud) in die zin dat er twee cumulatieve eisen worden gesteld, staat op zich niet op gespannen voet met deze strekking. De eis dat de rechter vaststelt dat de in strijd met de vergunningsvoorwaarden gestelde gedragingen ‘schadelijk kunnen zijn voor het natuurschoon *et cetera*’, druist geenszins in tegen de Hoge Raad aangeduide strekking van de (oude) Natuurbeschermingswet.

Deze kanttekeningen brengen met zich dat de wetsgeschiedenis en de strekking van de wet niet richtinggevend zijn, terwijl het beroep op de redelijke wetsuitleg niet met andere argumenten wordt onderbouwd. Zo bezien steunt de beslissing van de Hoge Raad maar op één inhoudsloos argument, te weten de redelijkheid van de gegeven uitleg van de wet.

6 A-G Knigge presenteert nog een andere argumentatielijndan zijn hiervoor weergegeven duiding van de wetsgeschiedenis.³³ De kern van deze argumentatie luidt dat handelingen in strijd met de vergunningsvoorwaarden per definitie hebben te gelden als handelingen ‘die schadelijk zijn voor het natuurschoon *et cetera*’. De reden daarvoor is dat bij het verlenen van een vergunning op grond van de (oude) Natuurbeschermingswet de voorwaarden juist worden geformuleerd met het oog op de bescherming van het natuurschoon en/of de natuurwetenschappelijke betekenis van een beschermd natuurmonument. Dat brengt, aldus Knigge, met zich dat handelingen in strijd met die voorwaarden hebben te gelden als schadelijke handelingen. Men zou hier tegenin kunnen brengen dat niet elke overtreding van de vergunningsvoorwaarden rechtstreeks leidt tot het toebrengen van nadeel aan het natuurschoon en/of de natuurwetenschappelijke betekenis van een beschermd natuurmonument. Zo wordt in de onderhavige zaak de verdachte verweten dat hij, in strijd met de vergunningsvoorwaarden, assimilatieverlichting heeft gebruikt zonder over een goedgekeurd lichtplan te beschikken. Een dergelijk lichtplan strekt ertoe te voorkomen dat nadeel wordt toegebracht aan het natuurschoon en/of de natuurweten-

29 Vgl. *Kamerstukken II* 1961/62, 6764, nr. 3, p. 10 (MvT).

30 De tekst van art. 16 lid 1 Natuurbeschermingswet 1998 luidt: ‘Het is verboden zonder vergunning (...) in een beschermd natuurmonument handelingen te verrichten, te doen verrichten of te gedogen, die schadelijk kunnen zijn voor het natuurschoon, voor de natuurwetenschappelijke betekenis van het beschermd natuurmonument of voor dieren of planten in het beschermd natuurmonument of die

het beschermd natuurmonument ontsieren, dan wel in strijd met de bij een vergunning gestelde voorschriften of beperkingen handelingen te verrichten, te doen verrichten of te gedogen.’

31 Conclusie, onder 14. De waarde van dit wets-historische argument is, nog los van hetgeen in het vervolg van de hoofdtekst wordt opgemerkt, voor discussie vatbaar, omdat het hier gaat om een beroep op *latere* wetsgeschiedenis, dat wil zeggen een beroep op parlementaire stukken die

pas zijn verschenen nadat de wettelijke bepaling die onderwerp van discussie vormt, tot stand is gekomen. Vgl. nader M.J. Borgers, ‘Wetshistorische interpretatie in de strafrechtspraak’, in: M.S. Groenhuijsen & J.B.H.M. Simmelink (red.), *Glijdende schalen* (De Hullu-bundel), Nijmegen: WLP 2003, p. 61-62.

32 *Kamerstukken II* 1996/97, 23 580, nr. 12, p. 3 (Tweede Nota van Wijziging).

33 Conclusie, onder 16-20.

schappelijke betekenis van een beschermd natuurmonument, maar het ontbreken ervan betekent niet *eo ipso* dat dat nadeel ook daadwerkelijk ontstaat. Knigge betoogt evenwel dat een handeling reeds ‘schadelijk’ is wanneer er een (niet te verwaarlozen) kans of risico bestaat dat deze handeling schade toebrengt aan het natuurschoon en/of de natuurwetenschappelijke betekenis van een beschermd natuurmonument. Overtreding van de vergunningsvoorwaarden is gevaarzettend en geldt daarom als schadelijk handelen.

Knigge zoekt aldus naar inhoudelijke argumenten om de betekenis van de bewoordingen van artikel 12 lid 1 Natuurbeschermingswet (oud) vast te stellen. De (oude) Natuurbeschermingswet noemt niet afzonderlijk op grond van welke criteria al dan niet een vergunning wordt verleend of vergunningsvoorwaarden worden geformuleerd. Die criteria moeten worden ontleend aan de bondig geformuleerde verbodsbepaling van artikel 12 lid 1 Natuurbeschermingswet (oud). Dat betekent dat de zinsnede ‘die schadelijk zijn voor het natuurschoon *et cetera*’ van groot belang is voor de vergunningsplicht. Die plicht geldt voor al die handelingen ‘die schadelijk zijn voor het natuurschoon *et cetera*’.³⁴ Het ligt in deze lijn dat ook de vergunningsvoorwaarden de strekking (moeten) hebben dat deze schade voor het natuurschoon *et cetera* wordt tegengegaan. Deze lezing van artikel 12 lid 1 Natuurbeschermingswet (oud) heeft daarbij het praktische voordeel dat de strafrechter zelf zich geen oordeel hoeft aan te meten over de schadelijkheid van overtredingen van vergunningsvoorwaarden, maar dat hij kan varen op de voorwaarden die het bevoegde bestuursorgaan heeft gesteld.³⁵ Daarbij is het in het ordeningsstrafrecht niet ongebruikelijk dat de enkele overtreding van vergunningsvoorwaarden tot strafrechtelijke aansprakelijkheid leidt.

Tegelijkertijd valt er ook wel iets af te dingen op de argumentatie van Knigge. Met name zijn veronderstelling dat gevaarzettend gedrag reeds als schadelijk moet worden aangemerkt, is niet evident. Uit de wetsgeschiedenis van artikel 12 Natuurbeschermingswet (oud) blijkt bijvoorbeeld niet wat onder ‘schadelijk’ moet worden verstaan. Opmerkelijk is dat artikel 16 lid 1 Natuurbeschermingswet 1998 spreekt van handelingen die ‘schadelijk *kunnen* zijn’, terwijl het woord ‘kunnen’ in artikel 12 lid 1 Natuurbeschermingswet (oud) ontbreekt. Het is niet duidelijk of in de redactie van artikel 16 lid 1 Natuurbeschermingswet 1998 op dit punt een verduidelijking of juist een wijziging van de verbodsbepaling van artikel 12 lid 1 Natuurbeschermingswet (oud) moet worden gelezen. Los hiervan, een lezing van artikel 12 lid 1 Natuurbeschermingswet (oud) waarin een handeling pas

als schadelijk wordt aangemerkt wanneer er concreet nadeel is ontstaan, is waar het gaat om de overtreding van vergunningsvoorwaarden evenzeer verdedigbaar. Met die lezing wordt voorkomen dat de overtreding van elke vergunningsvoorwaarde, ook indien deze geen duidelijke relatie heeft met de bescherming van het natuurschoon *et cetera*, zonder meer strafbaar is. Overtreding van ‘onbenullige’ vergunningsvoorwaarden levert dan geen strafbaar feit op. Men zou hier weer tegenover kunnen stellen dat een dergelijke beperkte uitleg een onwenselijke weerslag heeft op de reikwijdte van de vergunningsplicht ex artikel 12 lid 1 Natuurbeschermingswet (oud). De implicatie van deze beperkte uitleg zou zijn dat alleen gevallen waarin concreet nadeel ontstaat, vergunningsplichtig zijn, hetgeen vanuit bestuursrechtelijk oogpunt minder passend is.³⁶ In dat opzicht zou een zekere differentiatie van de betekenis van de term ‘schadelijk’ voor enerzijds de reikwijdte van de vergunningsplicht en anderzijds de strafrechtelijke aansprakelijkheid wegens overtreding van vergunningsvoorwaarden wenselijk kunnen worden geacht, maar dat zou wel een hele subtiële uitleg van de wet vergen.

Een andere kwestie betreft nog de, onder 2 al aangestipte, consequentie van het toekennen van de status van een uitbreidende bijvoeglijke bijzin aan de zinsnede ‘die schadelijk zijn voor het natuurschoon *et cetera*’, die het gevolg is van de benadering die Knigge voorstaat. Onduidelijk is hoe Knigge aankijkt tegen de strafbaarheid van handelingen die zonder vergunning worden verricht. Moet ook dan worden uitgegaan van een uitbreidende bijvoeglijke bijzin, ook al zou dat een niet-afgebakende strafbaarstelling opleveren (zie onder 2)? Dat zal waarschijnlijk niet de bedoeling zijn.

Welke argumenten men ook in ogenschouw neemt en hoe men die ook waardeert, het blijft gissen welke betekenis aan de bewoordingen van artikel 12 lid 1 Natuurbeschermingswet (oud) moet worden toegekend.³⁷ Wat ik met al de genoemde tegenwerpingen dan ook wil betogen, is dat de door Knigge voorgestane interpretatie niet berust op een volstrekt evidente uitleg van de wet. Anders gezegd: de uitleg van Knigge berust op een goed verdedigbare keuze, maar zijn argumentatie roept ook vragen op en er zijn valide argumenten die een andere uitkomst kunnen rechtvaardigen.

7 Samenvattend kan worden gesteld dat in de hier besproken uitspraak het beroep op een redelijke wetsuitleg een uitbreidend effect heeft op de reikwijdte van de strafbaarstelling, dat de verwijzing van de Hoge Raad naar de wetsgeschiedenis en de strekking van de (oude)

³⁴ Zie de bondige uiteenzetting in de noot van Ch. Backes onder Afdeling Bestuursrechtspraak RvS 3 augustus 1995, AB 1996, 318. Vgl. voorts Ch. Backes, *Juridische bescherming van ecologisch waardevolle gebieden*, Zwolle: Tjeenk Willink 1993, p. 32-36.

³⁵ Voor zover de betrokkene het niet eens is met de gestelde vergunningsvoorwaarden, kan hij de bestuursrechtelijke rechtsgang volgen.

³⁶ Vgl. Backes 1993, p. 30-31, en de aldaar aangehaalde bronnen. Backes acht art. 12 lid 1 Natuurbeschermingswet (oud) van toepassing op ‘alle handelingen die mogelijkerwijs schadelijk zijn voor de waarden van het natuurmonument’, maar wijst er tegelijkertijd op dat letterlijke lezing van de tekst van art. 12 lid 1 Natuurbeschermingswet (oud) erop duidt dat het uitsluitend gaat om ‘met zekerheid schadelijke (en ontsierende) handelingen’.

³⁷ Op de redactie en (daarmee samenhangend) de duidelijkheid van art. 12 Natuurbeschermingswet (oud) bestaat de nodige kritiek. Vgl. A.L. Melai, J.M. Polak & J.C. Somer, ‘Enkele opmerkingen over het ontwerp-Natuurbeschermingswet’, *NJB* 1963, p. 156, en de noot van P.J.P. Tak onder HR 5 februari 1985, *NJ* 1985, 471: ‘Een schoonheidsprijs voor zorgvuldige wetgeving zal de Natuurbeschermingswet wel nooit krijgen.’

Natuurbeschermingswet feitelijk nietszeggend, althans niet richtinggevend voor de slotsom, is, en dat de beslissing van de Hoge Raad op inhoudelijke gronden nader zou kunnen worden onderbouwd – in lijn met het betoog van A-G Knigge – maar dat er ten aanzien van die onderbouwing ook betrekkelijk eenvoudig plausibele tegenargumenten kunnen worden geformuleerd. Bij die stand van zaken ligt de conclusie voor de hand dat de Hoge Raad in strijd heeft gehandeld met het uitgangspunt dat strafbaarstellingen restrictief worden uitgelegd. Bovendien kan worden betoogd dat de extensieve uitleg waar de Hoge Raad voor kiest, niet goed voorzienbaar is geweest. Lezing van artikel 12 lid 1 Natuurbeschermingswet (oud) wekt immers de indruk dat voor strafbaarheid twee cumulatieve criteria gelden, terwijl de argumenten voor een afwijkende uitleg, zo die al dwingend zouden zijn, niet eenvoudig voor de burger kenbaar zijn. In dat geval geldt – om met Remmelink te spreken – dat de risico's van een onvoldoende doordacht wetsproduct niet op de burger mogen worden afgewenteld.³⁸ Uitgaande van de onder 1 weergegeven heersende opvatting in de doctrine kan dan ook worden vastgesteld dat de uitspraak van de Hoge Raad op gespannen voet staat met het materieelrechtelijke legaliteitsbeginsel.

Wanneer men de lijn van de Hoge Raad tot uitgangspunt neemt, lijkt de uitkomst in de onderhavige zaak minder problematisch. Het geven van een ruime uitleg aan een wettekst die voor meerdere lezingen vatbaar is, is niet ongebruikelijk. Een verdachte die daar bezwaren tegen aanvoert, kan worden voorgehouden dat hij – minst genomen – rekening had moeten houden met een nadere uitleg van de strafbaarstelling door de rechter. Eerst indien

rechtsdwaling – binnen de daartoe gestelde criteria – aanmerkelijk wordt, moet een veroordeling achterwege blijven. Die lijn lijkt ook ten grondslag te liggen aan deze zaak.³⁹

Maar ook wanneer men deze lijn van de Hoge Raad als gegeven beschouwt, is ten aanzien van de hier besproken zaak discussie mogelijk over de uitkomst. Dat hangt niet zozeer samen met het feit dat de Hoge Raad op zich extensieve wetsuitleg toelaatbaar acht, maar veeleer met het gegeven dat er in de specifieke context van artikel 12 Natuurbeschermingswet (oud) voor een ruime uitleg nauwelijks valide aanknopingspunten voorhanden zijn. Juist daar zit naar mijn mening de pijn, want – zoals ik onder 5 en 6 uiteen heb gezet – de wetsgeschiedenis, het systeem van de wet en het doel en de strekking van de wet geven niet of nauwelijks richting. Het beroep op redelijke wetsuitleg blijft dan als betrekkelijk inhoudsloos argument over, waardoor de argumentatie nauwelijks zeggingskracht heeft. Bezwaarlijk kan in dat geval worden volgehouden dat de grondslag voor de strafrechtelijke aansprakelijkheid in de wet – dat wil zeggen: de tekst van de wet, bezien in het licht van de wetsgeschiedenis, het systeem van de wet en het doel en de strekking van de wet – wordt gevonden. De Hoge Raad had daarom – indachtig artikel 1 lid 1 Sr – naar mijn mening beter kunnen kiezen voor een beperkte, met de tekst van de wet goed verenigbare uitleg, waarin artikel 12 lid 1 Natuurbeschermingswet (oud) twee cumulatieve eisen stelt voor strafbaarheid.⁴⁰ Of dat in deze concrete zaak ook tot een andere uitkomst zou hebben geleid, is overigens zeer de vraag,⁴¹ maar dat gegeven doet niet af aan de kritiek die mogelijk is op de beslissing van de Hoge Raad. ■

³⁸ Zie zijn conclusie voor HR 7 maart 1972, *NJ* 1972, 348, m.nt. CB. Tijs Kooijmans attendeerde mij op deze fraaie uitdrukking van Remmelink.

³⁹ In de hier besproken zaak is een – met andere avas-gronden verweven – beroep op rechtsdwaling niet gehonoreerd. Een daartegen gericht middel is door de Hoge Raad met toepassing van art. 81 Wet

RO verworpen. Vgl. over (de gebrekkige inkleding van) dat beroep de conclusie van A-G Knigge, onder 42-51.

⁴⁰ De vraag of de toepassing van rechterlijk overgangsrecht in dit geval passend zou zijn geweest, kan blijven liggen omdat het arrest van de Hoge Raad een inmiddels afgeschafte wettelijke bepa-

ling betreft.

⁴¹ Vgl. de in rov. 3.3.2 van het arrest van de Hoge Raad weergegeven overweging van het gerechtshof Den Haag, waarin de schadelijkheid van de toepassing van assimilatieverlichting voor het natuurschoon op grond van twee getuigenverklaringen wordt aangenomen.